

## 四、中國大陸驅離「低端人口」作為

國立政治大學東亞研究所特聘教授兼所長王信賢主稿

- 官方文件出現「低端人口」用語，帶頭貶抑特定人群引爭議；後當局改稱「生活性服務業勞動者」，凸顯政策對賦予社會階層定義具相當影響力。
- 中共力推京津冀協同發展，北京首務為紓解非首都功能，惟近外來人口遽增，官方企藉此次驅離，降低人口壓力及完善城市整體重規劃。
- 習家軍迅速突起，地方執政經驗不足且急於示忠，致此類社會治理問題層出不窮，不僅與法治保障背道而馳，更與中共「十九大」強調「人民對美好生活嚮往」目標具極大反差。

2017年11月18日，中共「十九大」結束不到一個月，北京大興區西紅門鎮發生火災導致多人死傷，其多為居住在廉價公寓的外來務工人員，而北京當局的回應就是驅逐與此次死傷「同一類型」的人群，在火災第二天雷厲風行、部署為期40天的「安全隱患大排查、大清理、大整治專項行動」。而這些「清理」不只是在大興區，或五六環線外的區域，還包括朝陽區、西城區、東城區與海淀區，幾乎是全北京市的行動。這個被大陸網民戲稱為北京「排華」或「切除」行動引發輿論的反彈，除驅離方式，包括斷水斷電、斷供暖、限期搬遷、強行清理及行政拘留等，其合法性和程序正當性備受質疑外，此一事件亦涉及深層的制度、社會結構分化、複雜的土地利益及習近平時期的「社會治理」等綜合問題。本文分析與觀察如後。

### （一）官方帶頭「貶抑」特定人群

此次事件的爭議之一即是「低端人口」四個字，其指的是低學歷、低收入、從事低端產業的人口，此一語彙出現在官方文件與宣傳標語，如北京的城市規劃及人口調控方案；此外，在北京房山區和石景山區亦先後出現「清理整治低端人口」的內容，且明訂「嚴格執行」，此種由官方帶頭

劃分人群等級頗有爭議。雖然這在中共歷史上並不陌生，包括其對「人民」的階級劃分，及文革時期的「紅五類」、「黑五類」等，但「低端」出現在官方文件實讓人有時空錯置之感。

此一人群雖被官方界定必須「清除」，然其非但未對城市治安與穩定造成威脅，反而對北京這特大城市有所貢獻，其工作多為本地人不願從事的服務業，這從在「清除」工作後，北京的快遞不再「快」，「外賣」也變得不再即時，餐飲業等部門價格飛漲可看出。日前北京市委書記蔡奇視察慰問所謂的「低端人口」時，便選擇快遞、物業等行業，還在宣傳中創造一個新詞彙「生活性服務業勞動者」；然而，詞中的「生活」二字，顯然指的非生活在地下的低端人口之生活，而是「真正的」城市人口-中產以上人群的生活。因此，我們可發現，當前中國大陸整體社會資源按城市等級逐層遞減，而社會階層也愈加僵化，除市場因素外，政策在其中顯然發揮更大的作用。

## （二）僵化的戶籍制度與複雜的土地利益

與此一事件最直接相關的是中國大陸長期以來區隔人群的「戶籍制度」以及其所延伸的「土地制度」。大陸戶籍制度根據地域和家庭成員關係，將戶籍屬性劃分為「農業戶口」和「非農業戶口」，農業戶口可以在所在農村獲得土地使用權，但不能在城市享受如就業、教育、醫療、社會保障等方面的福利，隨著改革開放的推進，城市的聚集效應出現，在北京、上海、廣州、深圳、天津、杭州等這類城市，戶籍問題真正的關鍵是從「農」與「非農」轉移至「本地」與「外來」的區別。

為避免湧入過多的外來人口，近年來各大城市紛紛開始管制「落戶」與提高外來人口進入的門檻。以北京為例，北京人口從 1949 年的 420 萬增至 2016 年的 2,172 萬，故北京當局一方面提高「落戶」的門檻，2016 年北京新增戶口僅 2.4 萬，增速大大降低，這也是為何近年頻頻傳出北京戶口的「黑市價格」暴漲的原因。另一方面，北京市總人口數已接近 2017 年 9 月公布的「北京城市總規劃」所明定 2020 年總人口為 2,300 萬人，這也是為何居住在北京的外來人口成為被「切除」對象的主因。

在土地問題方面，中國大陸農村土地為集體所有、城市土地為國有，然而，在集體土地市場化的推動下，也讓原本複雜的土地問題成為地產商、

地方政府、農民等「兵家必爭之地」。2015年2月，全國人大常委會授權國務院在全大陸選 33 個地方試點，推動集體土地進入市場，大興區是北京市唯一入選的區域，該區由於位居城鄉接合部，土地被工業區、小作坊和外來人口租住的公寓分割而呈現「碎片化」，完全阻礙北京當局「整體規劃」的意圖，故「大清理」就成為解決零碎產權問題的最佳選項。再加上驅趕外來人口後，北京正在試著將城中村和城鄉結合部的村民集體所有土地也納入開發規劃，安排「農村集體土地入市」的改革試點，其中龐大的利益不言可喻，連帶提高地方的積極性。

### （三）「清除」是「紓解北京非首都功能」的一部分

此次「大清理」是因大興區大火的偶然還是北京整體城市規劃的必然？本文認為大火只是導火線，事實上，這一切都在官方的既定議程中。因自 2014 年 2 月習近平首次提出「紓解北京非首都功能」後，國務院 2015 年通過「京津冀協同發展規劃綱要」，北京市先後於 2015 年通過「中共北京市委北京市人民政府關於貫徹『京津冀協同發展規劃綱要』的意見」、2017 年「北京市總體規劃」，由上而下確定北京市 2,300 萬的人口上限。因此，如何「疏解」北京「多餘人口」與非首都功能就成為北京市當局的首要任務。而既然是「既定議程」，就有必要將此事件的全貌看清楚，這就得將「雄安新區」與「通州副都心」一起列入考量。

在「雄安新區」方面，2015 年 2 月 10 日，習近平在中央財經領導小組第九次會議上提出，「作為一個有 13 億人口大國的首都，不應承擔也沒有足夠的能力承擔過多的功能。」故「雄安」具有最大規模首都疏解區的功能，用北京的「切除」加速雄安的建設，用雄安吸收、緩解北京「切除」後的震盪。在「通州副都心」方面，近期北京市已啟動搬遷至通州副都心，包括北京市委、市人大、市政協等「三大班子」率先完成搬遷工作，預計兩年內帶動 40 萬人「東遷」，協助紓解北京城區人口。就此而言，此次的「硬切除」是屬於北京城市規劃的重要組成部分，而從 2014 年北京即已出現「軟清除」的手段，包括上調水、天然氣、交通價格，拆除傳統市場與幼兒園，並不斷提高外來者入城的門檻，如外來人口的小孩要入讀公辦學校，其父母需提供多達 28 份證明資料，增加外來人口生活

成本，沒想到他們並未「知難而退」，故在「政治壓力」下，「硬切除」成為必然。

#### （四）社會力量孱弱的回應

北京市政府此一「切除」的行動，引發社會輿論極大的反彈。然而，大量的網路評論在「網管」部門持續高效刪帖下被屏蔽，超過百名知識分子發布致中共中央的聯署信也幾乎未獲官方的回應。部分藝術家將政府驅趕民眾的影片上傳到網路以為聲援，隨即遭當局搜捕，而被清理的人群也多次在夜間舉標語抗議，由於未具組織與動員能力，也都無法改變任何結果。在社會組織方面，部分基督教組織和「同舟家園」等 NGO 伸出援手，為此些被驅趕的民眾提供緊急住宿安排和餐飲業的工作崗位，但多被公安勒令關停，甚至「同舟家園」的負責人也遭到驅逐；與此同時，作為準官僚組織且與此事件相關的婦聯、工會與中國紅十字會等卻完全緘默。就此而言，不論是網路的聲援，抑或實際行動的抗議與救援，面對北京當局強大的「切除」能力都顯得微不足道，而當局在輿論的壓力下雖放緩「清理」的步伐，但依舊沒有改變其意志。

#### （五）習近平「新時代」社會治理？

從此事件也發現一個值得觀察的面向，過去五年來習近平為組建自己的人馬，諸多目前省市區一、二手的升遷為「軌跡不變（副省長、省長、書記）但速度改變」，「之江新軍」以火箭般的速度「迅速就位」，然在這種狀況下，有兩項隱憂，一是執政經驗不足，另一則是為表對習的忠誠而採過激的手段。近一年來的例子不勝枚舉，如杭州為迎接 G20 峰會大規模城市改造、限制物流和車流，廈門為舉辦金磚峰會同樣採堅壁清野式的維穩、深圳嚴禁電動車等，都是此種邏輯下的產物，而此次北京的「清理」與「切除」更是如此。

此一事件在中共「十九大」甫落幕後發生，「十九大」明確標示中共意識形態、中國大陸發展已進入「新時代」，本次政治報告所提「打造共建共治共用的社會治理格局」，其目標是要建立「黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制」，較過往更加強調「法治保障」。然而諷刺的是，這次北京當局的「大排查、大清理、大整治」

行動，不僅於法不合，也完全違反「新時代」治理的「現代化」與「創新」。

北京作為首善之都，其「清理」行動也引發其他城市效尤，近期包括上海、深圳，以及福建、浙江的部分城市紛紛傳出清除「低端人口」事件，當地政府在各處張貼告示，要當地住戶限期搬離並執行拆遷。此次一連串的「清理」事件，再加上近期的「煤改氣」事件導致華北多地民眾在寒冬中受凍，以及「紅黃藍」幼兒園虐童事件等，皆引發網民以及國際媒體的熱議，這對比甫閉幕的「十九大」強調「人民對美好生活嚮往」有極大反差，而「全面建成小康社會」若是建立在此類「切除」事件之上，也將格外諷刺。